



제 424회 국회 (임시회)
제2차 농림축산식품해양수산위원회

소금산업 진흥법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈자치입법권 강화 관련 조례 제정 근거 마련〉

■ 정부 제출(의안번호 제2209142호)

2025. 4.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 자치입법권 강화 관련 조례 제정 근거 마련	2
[참고자료]	9

I. 제안경위

1. 제 출 자 : 정 부
2. 제 출 일 : 2025. 3. 19.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

지방자치단체 수행 사무에 관한 규범을 지방자치단체가 자기 책임하에 자율적으로 정할 수 있도록 자치입법권을 확대하기 위하여 지방자치단체가 소금 생산·제조 시설 등을 설치·개선하려는 소금제조업자, 소금의 우수성을 홍보하거나 소금 사용법 등을 교육하는 홍보관·교육관을 설치·운영하는 자 등에게 필요한 지원을 하는 경우 그 지원의 대상·기준·절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 하려는 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 자치입법권 강화 관련 조례 제정 근거 마련

가. 개정안의 요지

- 개정안은 지자체가 제14조(제조시설 등의 현대화 등)제3항에 따른 비용 지원 및 제15조(전시 및 홍보 등)제2항에 따른 지원을 함에 있어 필요한 사항을 조례로 정할 수 있도록 위임 근거를 명확히 하려는 것임.

[표] 신·구조문 대비표

현행	개정안
제14조(제조시설 등의 현대화 등) ① · ② (생략) ③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따른 현대화·규모화·자동화 시책에 따라 염전, 염전 관련 기구·자재 및 소금 생산·제조시설 등을 설치·개선하려는 소금제조업자(염전의 임차생산자 및 위탁생산자를 포함한다. 이하 이항에서 같다)와 제2항에 따라 현대화·규격화된 포장·용기 등을 사용하거나 포장설비를 현대화·자동화하려는 소금제조업자 또는 소금유통업자에 대하여 필요한 비용을 지원할 수 있다.	제14조(제조시설 등의 현대화 등) ① · ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

④ 제3항에 따른 지원의 구체적 대상 및 지원의 기준·절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 <u>해양수산부령</u>으로 정한다. 제15조(전시 및 홍보 등) ① 국가 또는 지방자치단체는 우리나라 소금의 우수성 홍보와 소금산업의 활성화를 위하여 소금 전시회를 개최·운영할 수 있다. ② 국가 또는 지방자치단체는 우리나라 소금의 우수성을 홍보하거나 소비자에게 올바른 소금 사용법 등을 교육하는 홍보관 또는 교육관을 설치·운영하는 자에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 제1항에 따른 전시회의 개최·운영 및 제2항에 따른 지원의 대상·기준·절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 <u>해양수산부령</u>으로 정한다.	④ ----- ----- ----- <u>해양수산부령</u> 또는 해당 지방자치단체의 <u>조례</u>로 -----. 제15조(전시 및 홍보 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- <u>해양수산부령</u> 또는 <u>해당 지방자치단체의 조례</u>로 -----. 부 칙 <u>이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.</u>
---	---

나. 검토의견

□ 현행법 제14조는 국가 또는 지자체가 염전, 염전 관련 기구·자재 및 소금 생산·제조 시설 등을 설치·개선하려는 소금제조업자와 현대화·규격화된 포장·용기 등을 사용하거나 포장설비를 현대화·자동화하려는 소금제조업자 또는 소금유통업자에 대하여 필요한 비용을 지원할 수 있도록 규정하고 있고,

같은 법 제15조는 국가 또는 지자체가 우리 소금의 우수성을 홍보하거나 올바른 소금 사용법 등을 교육하는 홍보관·교육관을 설치·운영하는 자에 대하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정함.

그런데 현행법은 이처럼 국가 또는 지자체로 하여금 비용 등의 지원을 할 수 있도록 규정하면서도, 지원의 대상, 기준, 절차 및 방법 등에 필요한 사항을 해양수산부령으로 정하도록 규정하여, 조례로 이를 정할 수 있는지 여부가 법률상 명확하지 않았음.

□ 이와 관련, 정부(법제처, 지방시대위원회 등)는 지자체의 자치입법권 보장을 위하여, 2024년 5월부터 지자체가 보조·지원하는 사업의 구체적인 지원 대상·요건·절차 등을 조례로 정하도록 법률상 위임을 확대하는 등 자치입법권 강화를 위한 법령 일괄 정비를 추진하고 있고, 해양수산부 소관으로는 이 법을 포함하여 총 9건(법률 1건과 시행령 8건)의 법령이 정비 대상으로 선정되었음¹⁾.

1) 해양수산부 소관 정비대상 법령:

[표] 법제처 법령정비계획 추진 배경 및 경과

◆ 추진배경
○ 지자체가 지역의 문제를 스스로 선택·결정·집행하기 위해서는 자신의 규범을 실정에 맞게 정립하는 자치입법권 보장이 필수적 * [국정과제111] 지방자치단체의 자치권 강화: 지방행정수요 적극 대응을 위한 자치입법권 확대 ○ 자치입법권 확대를 위한 62개 법령(법률 22개, 시행령 40개) 일괄 정비 추진 * 해양수산부 소관으로 9개 법령(법률 1개, 시행령 8개)
◆ 추진경과
○ 법제처-지방시대위원회 공동 연구사업을 통한 정비과제 발굴('24. 6.~12) ○ 17개 시·도 대상 의견수렴 및 전문가 자문 실시('24. 10월) ○ 법제처, 행안부, 시도지사협의회 등 관계기관 협의 및 정비과제 선정('24. 11월) ○ 중앙지방협력회의에서 지방시대 실현을 위한 자치입법권 강화 방안 보고('24. 11. 6.)
◆ 주요 개정 유형
○ (1)보조·지원 사업: 지자체가 보조·지원하는 사업의 구체적인 지원 대상·요건·절차 등을 조례로 정하도록 위임 확대 ○ (2)공공시설·센터: 지자체가 설치·운영하는 시설·센터 등이 제공하는 서비스의 종류, 운영 기준 등을 조례로 정하도록 위임 확대 ○ (3)기금·특별회계: 지자체가 자기 책임 하에 관장하는 기금·특별회계 등의 운용·관리 등에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임 확대 ○ (4)공유재산: 지자체가 공유재산의 사용료·대부료 등을 감면하는 경우 필요한 사항을 조례로 정하도록 위임 확대

□ 개정안은 이와 같은 정부의 법령정비 계획에 따라 지자체가 지방 재정을 투입하여 소금제조업자 및 소금유통업자에게 장비 개선 등이 필요한 비용을 지원하거나, 소금 전시회 등을 지원하는 경우, 그 지원의 대상, 기준, 절차 등의 세부 내용을 조례로 정할 수 있도록 하려는 것으로,

(법률) 소금산업진흥법
(시행령) 관상어산업법 시행령, 김산업법 시행령, 낚시관리법 시행령, 농어업인삶의질법 시행령, 수산식품산업법 시행령, 어촌특화발전법 시행령, 해양교육문화법 시행령, 해양환경관리법 시행령

자치입법권 보장 확대를 위한 정부의 법령정비 계획에 부응하는 한편, 지자체의 여건에 맞게 소금 산업과 관련된 지원을 할 수 있도록 하여 소금산업의 진흥 및 활성화에 기여하려는 취지로 이해됨.

□ 개정안과 관련하여 다음의 점에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

우리나라 헌법 제117조제1항은 지자체의 자치입법권을 보장하고 있고, 「지방자치법」 제28조제1항은 지자체가 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있음²⁾.

지자체의 사무는 자치사무와 위임사무(단체위임사무, 기관위임사무)로 구분되는데, 이 중 조례를 제정할 수 있는 사항은 원칙적으로 자치사무와 단체위임사무에 한함³⁾.

[표] 지자체 사무의 유형

구 분	사무의 내용
자치사무	지방자치단체가 자신의 책임과 부담 하에 주민의 복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립목적을 위한 사무
단체위임사무	일정한 사무를 국가사무 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후 그 사무를 광역지방자치단체나 기초지방자치단체에 위임한 사무
기관위임사무	일정한 사무를 국가사무 또는 광역지방자치단체의 사무로 정한 후 그 사무를 광역지방자치단체의 장이나 기초지방자치단체의 장에게 위임한 사무

자료: 국회 법제실, 「법제기준과 실제(2024년 개정증보판)」 p.588

2) 「대한민국헌법」

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

「지방자치법」

제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

3) 기관위임사무에 대해서도 개별 법령에서 일정한 사항을 조례로 정하도록 위임하고 있는 경우에는 개별 법령의 취지에 부합하는 범위에서 위임조례를 제정할 수 있음.

이 같은 자치사무와 기관위임사무의 구별 기준에 대하여 대법원 판례는 법령의 규정 형식과 취지를 우선적으로 고려하되, 그 밖에 사무의 성질과 경비부담, 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하도록 판시하고 있는 바⁴⁾,

개정안의 경우 법률에서 지자체를 비용 등의 지원 주체로 명시하고 있으므로, 해당 사무에 대하여 조례를 정할 수 있도록 하는 것은 조례 제정이 가능한 범위 내로 보이며, 법체계상 별다른 문제는 없는 것으로 보임.

□ 다만, 「지방자치법」 제28조제1항 단서에 따르면, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙 등 침익적 내용의 조례를 정할 때에는 법률의 위임이 필요하다고 규정하고 있는 바,

개정안에서 조례로 위임하고 있는 것은 지자체의 비용 등 지원에 관한 사항이므로, 「지방자치법」에 따라 조례의 제정에 반드시 법률상 위임이 필요한 경우는 아닌 것으로 보이는 점은 심사 시 참고할 수 있을 것으로 보임.

- 관련된 입법례로, 주요 염전 소재지인 전남 신안군은 현행법상 조례로의 위임근거가 마련되지 않은 상태임에도, 「신안군 천일염 산

4) 대법원 2020. 9. 3. 선고 2019두58650 판결: “지방자치단체가 조례를 제정할 수 있는 사항은 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한정된다. 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임되거나 상위 지방자치단체의 사무가 하위 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않는다. 법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 기관위임사무인지를 판단할 때 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만, 그 밖에도 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.”

업육성 지원에 관한 조례」를 제정하여 천일염산업 육성을 위한
계획과 시책 발굴 및 지원, 보조금 지원 등의 기준 및 절차에 대해
상세한 규정을 두고 있음.

- 관련 부처 의견으로, 해양수산부는 본 개정안이 법제처에서 추진하
는 법령 정비사업으로 추진되는 것이고, 자치입법권 확대를 통해
소금산업의 진흥 및 활성화에 기여할 수 있다는 측면에서 개정안
에 동의한다는 의견임

문 의 처
02)6788-5422

참고 1

해양수산부 소관 법령정비 대상 개정안 (9개)

□ 법률: 해양수산부 1개(전체 22개)

제명	조문	내용
소금산업 진흥법 일부개정법률안	제14조제4항 제15조제3항	지방자치단체가 염전 제조시설 등의 현대화 등을 지원하는 경우 지원 대상·기준·절차 등에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 함. 지방자치단체가 소금산업활성화를 위해 홍보관 등에 대해 지원하는 경우 지원 대상·기준·절차 등에 필요한 사항을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 함.

□ 시행령: 해양수산부 8개(전체 40개)

제명	조문	내용
관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	제9조 제1항·제4항	지방자치단체가 지원하는 관상어 양식시설 등에 대한 지원 사업의 대상을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 함.
김산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	제15조제3호	지방자치단체가 지원하는 김산업 종사자에 대한 지원 사업을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 함.
낙시 관리 및 육성법 시행령	제21조제2항	지방자치단체가 지원하는 낙시 관련 단체 등에 대한 지원의 구체적인 내용을 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 함.
농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령 * 농림부 공동	제9조의2 제1항·제2항	지방자치단체가 지원하는 농어업 작업자 건강위해 요소 측정 대상을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 함.
수산물식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	제17조제1항·제2항 제4항	지방자치단체가 지원하는 수산물식품의 세계화 지원 대상을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 함.
어촌특화발전 지원 특별법 시행령	제32조의2 제1항·제4항	지방자치단체가 지원하는 어촌특화사업의 지원 사업을 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있도록 함.

해양교육 및 해양문화의 활성화에 관한 법률 시행령	제16조, 제17조제2항, 제18조	지방자치단체가 지원하는 학교해양교육 및 사회해양교육에 관한 지원사업의 대상을 <u>해당 지방자치단체의 조례</u> 로 정할 수 있도록 함.
해양환경관리법 시행령	제91조	지방자치단체가 지원하는 해양환경 보전관리에 관한 민간단체 지원사업의 대상을 <u>해당 지방자치단체의 조례</u> 로 정할 수 있도록 함.